Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2010**

16. Wahlperiode 28. 06. 2006

Beschlussempfehlung*

des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

**a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 16/813 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c)**

**b) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 16/814 –**

Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes

**c) zu dem Antrag der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln), Jerzy Montag, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/653 –**

Resozialisierungsziele des Strafvollzugs bewahren – Sicherheit nicht gefährden

**d) zu dem Antrag der Abgeordneten Jörg van Essen, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Mechthild Dyckmans, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/851 –**

Jugendstrafvollzug verfassungsfest gestalten

---

* Der Bericht der Abgeordneten Michael Grosse-Brömer, Dr. Günter Krings, Daniela Raab, Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningn), Volker Kröning, Klaus Uwe Benneter, Dr. Carl-Christian Dressel, Joachim Stünker, Dr. Peter Danckert, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Jörg van Essen, Wolfgang Neskovic und Wolfgang Wieland wird gesondert verteilt.

e) zu dem Antrag der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/647 –

Föderalismusreform im Bildungsbereich

f) zu dem Antrag der Abgeordneten Krista Sager, Priska Hinz (Herborn), Kai Boris Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/648 –

Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft erhalten

g) zu dem Antrag der Abgeordneten Cornelia Pieper, Uwe Barth, Patrick Meinhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/954 –

Innovationspakt 2020 für Forschung und Lehre in Deutschland – Kooperationen zwischen Bund und Ländern weiter ermöglichen

h) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Reinhard Loske, Sylvia Kotting-Uhl, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/654 –

Für ein effektives, europataugliches und wirtschaftsfreundliches Umweltrecht

i) zu dem Antrag der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/674 –

Zukunftsfähige Rahmenbedingungen für ein wirksames Umweltrecht im föderalen Deutschland schaffen

j) zu dem Antrag der Abgeordneten Lutz Heilmann, Eva Bulling-Schröter, Hans-Kurt Hill, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/927 –

Ein einheitliches Umweltrecht schaffen – Kompetenzwirrwarr vermeiden

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die bundesstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland hat sich grundsätzlich bewährt, ist jedoch geprägt von langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozessen und leidet an einer übermäßigen institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern. Bei der Gesetzgebung des Bundes haben die ausgeprägten Zustimmungsbefugnisse der Länder über den Bundesrat bei unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen in Bund und Ländern immer wieder zur Verzögerung oder sogar Verhinderung wichtiger Gesetzgebungsvorhaben oder zu in sich nicht stimmigen Kompromissen geführt, bei denen die jeweilige politische Verantwortlichkeit nicht oder kaum noch zu erkennen ist. Der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze ist vor allem auch wegen Regelungen des Bundes über Organisation und Verfahren der Landesverwaltungen im Laufe der Zeit erheblich gestiegen. Auf der anderen Seite wurden die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder im Laufe der Zeit immer weiter zurückgedrängt.

Fehlentwicklungen haben sich auch im Bereich der Mischfinanzierungstatbestände durch die Tendenz zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund an die Länder ergeben. Mischfinanzierungen verschränken Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten und engen zugleich die Spielräume für eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung beider staatlichen Ebenen ein.

Ausgehend von Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenzen vom Dezember 1998 und Oktober 2001 sowie einer Verständigung zwischen den Regierungschefs des Bundes und der Länder vom Dezember 2001 erfolgte eine erste kritische Überprüfung der bundesstaatlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung. Auf der Grundlage einer im Jahr 2002 von zwei Bund/Länder-Arbeitsgruppen formulierten Bestandsaufnahme und Problembeschreibung wurden zunächst auf Regierungsebene Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zu einer Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung aufgenommen, bis im Oktober 2003 Bundestag und Bundesrat eine Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt haben. Sie vermochte sich jedoch bis zur abschließenden Sitzung am 17. Dezember 2004 nicht auf ein gemeinsames Reformkonzept zu einigen. Auf der Grundlage dieser Beratungen sowie der zunächst im Frühjahr 2005 und dann nach der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag wieder aufgenommenen politischen Gespräche wurde im Koalitionsvertrag vom 18. November 2005 eine Einigung über die nunmehr umzusetzende Föderalismusreform erzielt.

Zu Buchstabe b

Der Entwurf steht im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (vgl. Buchstabe a) und enthält die für dessen Inkrafttreten notwendigen Folgeregelungen auf einfach-rechtlicher Ebene.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wendet sich mit ihrem Antrag gegen eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder für den Bereich des Strafvollzugs, des Jugendstrafvollzugs und dem Vollzug der U-Haft. Es drohe der Verlust einheitlicher Standards, einer einheitlichen Rechtsprechung und eines hinreichenden Rechtsschutzes für Gefangene.

Zu Buchstabe d

Die Fraktion der FDP bemängelt in ihrem Antrag das Fehlen einer inhaltlichen Konzeption für ein Jugendstrafvollzugsgesetz und für die Finanzierbarkeit des

Jugendstrafvollzugs und fordert die Bundesregierung auf, den Jugendstrafvollzug auf eine verfassungsfeste Grundlage zu stellen.

Zu Buchstabe e

Die Fraktion DIE LINKE. fordert u. a. die Bundesregierung auf, den bildungspolitischen Bereich aus der Föderalismusreform zunächst auszuklammern und gemeinsam mit den Ländern einen neuen Vorschlag unter Einbeziehung von bildungspolitischen Organisationen und den Interessenvertretungen der Schülerinnen/Schüler, Auszubildenden, Studierenden und der Beschäftigten im Bildungsbereich zu erarbeiten. Die Reform des Föderalismus im Bildungsbereich solle vorrangig dazu genutzt werden, die bestehende soziale Ungleichheit im Bildungssystem zu verringern, die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsphasen zu erhöhen, einheitliche und abgesicherte Arbeitsbedingungen für die in Bildung und Wissenschaft Beschäftigten zu erhalten und mehr Mobilität zu ermöglichen. Ein wettbewerbsföderalistischer Ansatz sei nicht geeignet, um dieses Ziel zu realisieren.

Zu Buchstabe f

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gibt in ihrem Antrag zu bedenken, dass bei der Reform der bundesstaatlichen Ordnung wichtige Ziele und Interessen des Bildungs- und Wissenschaftsbereiches gefährdet oder die Bedingungen für ihre Realisierung verschlechtert werden könnten. Bildung, Wissenschaft und Forschung seien von zentraler Bedeutung für die zukünftige Entwicklung von Wohlstand, Beschäftigung, Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit, aber auch entscheidend für die individuelle Chance auf gesellschaftliche Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben. Falsche Weichenstellungen – auch verfassungsrechtlicher Art – könnten zu einer Verschärfung regionaler Disparitäten und einer Zunahme sozialer Ungerechtigkeit beim Zugang zu Bildung und Beschäftigung führen.

Zu Buchstabe g

Die Fraktion der FDP hebt in ihrem Antrag hervor, dass in Deutschland ein Innovationspakt für Forschung und Lehre erforderlich sei, der den Hochschulen, den außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft gleichermaßen die dringend erforderlichen Impulse für Investitionen in Ausbildung, Forschung und Entwicklung gebe und Investitionen als Innovationen am Markt durchsetze. Die Reform der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland dürfe am Ende nicht dazu führen, dass die Hochschul- und Forschungsförderung von Bund und Ländern hinter dem bislang Erreichten zurückbleibe. Es dürfe auch nicht sein, dass die bisherige, insgesamt erfolgreiche Kooperation durch einen Wettbewerb der Länder um die besten Einzelvereinbarungen mit dem Bund abgelöst werde.

Zu Buchstabe h

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt in ihrem Antrag fest, dass die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD geplanten Änderungen dem Anspruch nicht gerecht würden, eine klare, einheitliche Neuordnung des Umweltrechts zu erreichen. Es sei zu befürchten, dass der Umweltschutz noch lückenhafter und unsystematischer in der Verfassung verankert wäre als bisher.

Zu Buchstabe i

Die Fraktion der FDP hebt in ihrem Antrag ebenfalls hervor, dass die Kompetenzzuweisungen zwischen Bund und Ländern unter anderem auch im Bereich der Umweltgesetzgebung neu zu ordnen seien. Dazu müssten die bisher zersplit-

terten Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zusammengefasst und die Zuständigkeiten bei Planung, Ausführung und Kontrolle klarer gefasst werden.

Auf eine Kompetenz der Länder zur Abweichungsgesetzgebung im Bereich des Umweltrechts solle verzichtet werden und darauf hingewirkt werden, dass die Länder ihre Position überdenken und für ein effektives, europataugliches und wirtschaftsfreundliches Umweltrecht auf die Abweichungsmöglichkeiten verzichten und diesem Vorschlag zustimmen.

Zu Buchstabe j

Die Fraktion DIE LINKE. hebt ebenfalls hervor, dass eine grundgesetzliche Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Umweltrecht dringend erforderlich sei.

Die Bundesregierung soll u. a. dazu aufgefordert werden, das Umweltrecht im Grundgesetz unter einem eigenen Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung zusammenzufassen und ein generelles Abweichungsrecht der Länder im Umweltrecht nicht vorzusehen.

B. Lösung

Zu den Buchstaben a und b

Annahme der Gesetzentwürfe auf Drucksachen 16/813 und 16/814 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Zu den Buchstaben c bis j

Einvernehmliche Erledigterklärung

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf – Drucksache 16/813 – mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

   a) Artikel 1 Nr. 5 wird wie folgt geändert:

      aa) In Buchstabe a wird die Angabe „24 (ohne das Recht der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung)," gestrichen.

      bb) In Buchstabe b wird der neu gefasste Absatz 3 wie folgt geändert:

         aaa) In Satz 1 Nr. 2 wird vor dem Wort „Grundsätze" das Wort „allgemeinen" eingefügt.

         bbb) In Satz 2 werden die Wörter „von zwei Dritteln der Stimmen" gestrichen.

   b) Artikel 1 Nr. 7 wird wie folgt geändert:

      aa) Buchstabe a Doppelbuchstabe aa wird wie folgt gefasst:

         ‚aa) In Nummer 1 werden die Wörter „und den Strafvollzug" gestrichen und nach dem Wort „Verfahren" die Wörter „(ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs)" eingefügt.'

      bb) In Buchstabe a Doppelbuchstabe mm werden in der neu gefassten Nummer 24 die Wörter „(ohne Sport und Freizeitlärm und Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung)" durch die Wörter „(ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm)" ersetzt.

   c) In Artikel 1 Nr. 9 wird der neu gefasste Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes wie folgt geändert:

      aa) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

         „Hat ein Land eine abweichende Regelung nach Satz 2 getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist."

      bb) Im neuen Satz 4 wird die Angabe „2 und" gestrichen.

   d) In Artikel 1 Nr. 13 wird der neu gefasste Artikel 91b Abs. 1 des Grundgesetzes wie folgt gefasst:

      „(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

      1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;

      2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;

      3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

      Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder."

   e) In Artikel 1 Nr. 16 Buchstabe b wird der neu gefasste Absatz 4 wie folgt gefasst:

      „(4) Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Ange-

legenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind."

f) In Artikel 1 Nr. 17 wird im neu eingefügten Artikel 104b des Grundgesetzes der Absatz 1 wie folgt geändert:

aa) Nach dem Wort „kann" werden die Wörter „, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht," eingefügt.

bb) Satz 2 wird gestrichen.

g) In Artikel 1 Nr. 22 wird der neu eingefügte Artikel 125b des Grundgesetzes wie folgt geändert:

aa) In Absatz 1 Satz 3 werden nach dem Wort „wenn" die Wörter „und soweit" eingefügt.

bb) In Absatz 2 wird die Angabe „2009" durch die Angabe „2008" ersetzt.

2. den Gesetzentwurf – Drucksache 16/814 – mit folgender Maßgabe, im Übrigen unverändert anzunehmen:

   In Artikel 13 wird in § 5 Abs. 4 die Angabe „3" durch die Angabe „4" ersetzt.

3. den Antrag – Drucksache 16/653 – für erledigt zu erklären,
4. den Antrag – Drucksache 16/851 – für erledigt zu erklären,
5. den Antrag – Drucksache 16/647 – für erledigt zu erklären,
6. den Antrag – Drucksache 16/648 – für erledigt zu erklären,
7. den Antrag – Drucksache 16/954 – für erledigt zu erklären,
8. den Antrag – Drucksache 16/654 – für erledigt zu erklären,
9. den Antrag – Drucksache 16/674 – für erledigt zu erklären,
10. den Antrag – Drucksache 16/927 – für erledigt zu erklären.

Berlin, den 28. Juni 2006

Der Rechtsausschuss

Andreas Schmidt (Mülheim)
Vorsitzender

Michael Grosse-Brömer
Berichterstatter

Dr. Günter Krings
Berichterstatter

Daniela Raab
Berichterstatterin

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen)
Berichterstatter

Volker Kröning
Berichterstatter

Klaus Uwe Benneter
Berichterstatter

Dr. Carl-Christian Dressel
Berichterstatter

Joachim Stünker
Berichterstatter

Dr. Peter Danckert
Berichterstatter

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Berichterstatterin

Jörg van Essen
Berichterstatter

Wolfgang Neskovic
Berichterstatter

Wolfgang Wieland
Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333